



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

SUMILLA: *De acuerdo al artículo 16 de la Ordenanza N° 984-MML, la elaboración del acta de inspección tiene por finalidad la constatación de una conducta infractora, por lo que, aquel documento debe ser redactado en el mismo momento de verificado el hecho; en tal sentido, aquella acta no puede ser reemplazada por un informe técnico posterior.*

Lima, nueve de noviembre
de dos mil veintiuno

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. -----**

I. VISTA; la causa número treinta mil ciento cuatro – dos mil diecinueve, con su acompañado; en Audiencia Pública virtual, llevada a cabo en la fecha; integrada por los señores Jueces Supremos Quispe Salsavilca – Presidente, Yaya Zumaeta, Yalán Leal, Huerta Herrera y Bustamante Zegarra; luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I.1. OBJETO DEL RECURSO DE CASACIÓN

Se trata del recurso de casación interpuesto a fojas ciento ochenta y nueve del expediente principal, por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, de fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve; contra la sentencia de vista emitida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, contenida en la resolución número cuatro, de fecha seis de setiembre de dos mil diecinueve, que **revocó** la sentencia apelada, contenida en la resolución número seis, de fecha veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, obrante a fojas noventa y siete, que declaró infundada la demanda, y reformándola, declara **fundada** la demanda; en consecuencia, nula la Resolución Gerencial N° 52 1-2017-MML-GFC, de fecha veinticinco de mayo del dos mil diecisiete; y, nula la Resolución de Sanción N° 01M 360229, de fecha veintidós de diciembre del dieciséis.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

**I.2. CAUSALES POR LAS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE
EL RECURSO DE CASACIÓN**

I.2.1. Mediante auto calificadorio de fecha nueve de marzo de dos mil veinte, de fojas ochenta del cuaderno de casación, se declaró **PROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, por las siguientes causales:

- a) Infracción normativa del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley N° 27444;** argumenta principalmente que la Resolución Gerencial N° 521-2017-MML/GFC fue expedida considerando las pruebas obtenidas durante la sustentación del procedimiento administrativo, fundamentando su decisión en el Informe N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP que da cuenta de la inspección “in situ” que permitió constatar que los trabajos de ejecución no cuentan con la autorización de ejecución de obras en áreas de uso público; asimismo, en la mencionada resolución, se efectuó una síntesis de los hechos relevantes, con la cita de las fuentes jurídicas y las razones que motivaron su decisión, verificándose que la recurrente se sujetó a las reglas de motivación que preceptúa la norma en cuestión. Agrega que la parte demandante no acompañó prueba idónea que permita eximirse de responsabilidad, pues al ser el responsable de brindar el servicio de saneamiento de agua y desagüe, era la obligada a cumplir con las obligaciones y prohibiciones recaídas en el ordenamiento jurídico; en ese sentido, la recurrente cumplió con verificar plenamente los hechos conducentes a la infracción imputada.
- b) Infracción normativa al principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444;** sostiene que la Administración Municipal cumplió con verificar plenamente los hechos conducentes a la infracción imputada con el Acta de Constatación N° 4269-2016 y el Informe N° 4 011-2016-MML-GDU-SAU-DORP en donde se da cuenta de la inspección ocular realizada; sin embargo, lejos de señalar el hecho que la demandada no ha podido deslindar responsabilidad en la comisión de la infracción,



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

pretende restar mérito probatorio a la mencionada acta sin justificación alguna, lo que también contraviene lo establecido en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú respecto al debido proceso y motivación de las resoluciones judiciales.

II. CONSIDERANDO

PRIMERO: ANTECEDENTES DEL CASO

Previo al análisis y evaluación de las causales expuestas en el recurso de casación, resulta menester realizar un breve recuento de las principales actuaciones procesales:

1.1. DEMANDA: Mediante escrito de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete, de fojas veintiuno, el **Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – Sedapal** interpone **demanda de acción contenciosa administrativa** y solicita lo siguiente:

Pretensión Principal: se declare la nulidad total de la Resolución Gerencial N° 521-2017-MML/GFC, del veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.

Pretensión Accesorias: se declare la nulidad de la Resolución de Sanción N° 01M360229, de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

1.2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA: Con fecha diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, a fojas cincuenta y dos, la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, contesta la demanda, y solicita que la misma sea declarada infundada.

1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA: emitida por el Décimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, obrante de fojas noventa y siete, que declaró **infundada** la demanda.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

1.4. SENTENCIA DE VISTA: emitida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha seis de setiembre de dos mil diecinueve, obrante de fojas ciento cuarenta y ocho, que **revocó** la sentencia contenida en la resolución número seis, del veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, que declaró infundada la demanda, y reformándola, declara **fundada** la demanda; en consecuencia, nula la Resolución Gerencial N° 521-2017-MML/GFC, de fecha veinticinco de mayo de dos mil diecisiete; y, nula la Resolución de Sanción N° 01M 360229, de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO: CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN

2.1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso extraordinario de casación tiene por objeto, el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del Derecho; partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No bastando la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido.

2.2. En ese entendido la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, ejerciendo como vigilantes el control de derecho, velando por su cumplimiento *“y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional”¹*, revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica, correspondiendo a los Jueces de Casación cuestionar que los Jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

¹ HITTERS, Juan Carlos. Técnicas de los Recursos Extraordinarios y de la Casación. Librería Editora Platense, Segunda Edición, La Plata, página 166.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

2.3. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y proceso, siendo más bien un recurso singular que permite acceder a una Corte de Casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

2.4. Ahora bien, por causal de casación, se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso², debiendo sustentarse en aquellas anticipadamente señaladas en la ley, pudiendo, por ende, interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la Ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, así como la falta de congruencia de lo decidido con las pretensiones formuladas por las partes y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el proceso, por lo que en tal sentido si bien todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que estas pueden darse en la forma o en el fondo.

TERCERO: INFRACCIÓN NORMATIVA DEL NUMERAL 6.1 DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 27444 E INFRACCIÓN NORMATIVA AL PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL PREVISTO EN EL NUMERAL 1.11 DEL ARTÍCULO IV DEL TÍTULO PRELIMINAR DE LA LEY N° 27444

3.1. Como se observa de los argumentos que sustentan las causales que nos ocupa se desprende que las mismas se relacionan entre sí, debido a que la parte recurrente pone en debate ante esta Sala Suprema el hecho que al momento de dictarse la sentencia de vista, no se habría considerado que la Administración cumplió con el procedimiento administrativo, y en donde quedó demostrado que la empresa incurrió en la conducta infractora, de no contar con la autorización de ejecución de obras, y que los hechos fueron

² MONROY CABRA, Marco Gerardo. Principios de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1979, página 359.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

constatados *“in situ”*; además, que la declaración de nulidad del acta de inspección vulnera los principios del debido proceso y motivación.

3.2. De lo que se aprecia del recurso de casación, la parte recurrente considera que la Sala Superior inaplicó el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley N° 27444. Al respecto, se tiene que señalar que³, *inaplicar* una norma jurídica consiste en prescindir de la misma para resolver un caso en el que tenía vocación de ser aplicada; esto es, se resuelve el caso concreto sin ajustarse a lo dispuesto en ella. Armónicamente la doctrina ha sostenido que: *“La inaplicación de normas de derecho material o doctrina jurisprudencial (...) constituye el desconocimiento de la norma de derecho material en su existencia, validez o significado”*⁴. Asimismo, el Tribunal Constitucional nacional ha señalado sobre el particular en la sentencia recaída en el Expediente N° 00025-2010-PI/TC del diecinueve de diciembre de dos mil once, que: *“Con la expresión ‘inaplicación’ habitualmente se hace referencia a la acción de un operador jurídico consistente en ‘no aplicar’ una norma jurídica a un supuesto determinado. La base de este efecto negativo en el proceso de determinación de la norma aplicable puede obedecer a diversas circunstancias, no siempre semejantes. Puede ser corolario de un problema de desuetudo -cuando este es tolerado en un ordenamiento jurídico en particular, que no es el caso peruano-; obedecer a una vacatio legis; constituir el efecto de la aplicación de ciertos criterios de solución de antinomias normativas (...) o, entre otras variables, ser el resultado o efecto de una declaración de invalidez previa, esto es, de una constatación de ilegalidad/inconstitucionalidad, en caso se advierta la no conformidad de la norma controlada con otra de rango superior, o la afectación del principio de competencia como criterio de articulación de las fuentes en un sistema normativo”*.

3.3. Estando a ello, se debe describir lo que regulan las normas materia de las infracciones normativas propuestas, las cuales se vinculan con la Ley N° 27444, así tenemos:

³ Casación N°9654-2015-Lima.

⁴ CALDERÓN, Carlos y ALFARO, Rosario. *“La Casación Civil en el Perú. Doctrina y Jurisprudencia”*. Editora Normas Legales S.A. Trujillo, Perú, 2001, página 113.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

“Artículo 6. Motivación del acto administrativo

6.1 *La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”.*

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. *El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)*

1.11. Principio de verdad material.- *En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.*

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

3.4. Por otro lado, debe tenerse en consideración lo regulado en los artículos 16 y 17 -vigentes al momento de los hechos- de la Ordenanza N° 984-MML, sobre el Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas derivadas de la Función Fiscalizadora:

“Artículo 16.- ELABORACIÓN DE LAS ACTAS

El personal que participe en las diligencias de fiscalización levantará el acta correspondiente, la cual deberá de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 156⁵ de la Ley del Procedimiento

⁵ **Artículo 156.- Elaboración de actas**

Las declaraciones de los administrados, testigos, peritos y las inspecciones serán documentadas en un acta, cuya elaboración seguirá las siguientes reglas:

1. El acta indica el lugar, fecha, nombres de los partícipes, objeto de la actuación y otras circunstancias relevantes, debiendo ser formulada, leída y firmada inmediatamente después de la actuación, por los declarantes, la autoridad administrativa y por los partícipes que quisieran hacer constar su manifestación.
2. Cuando las declaraciones o actuaciones fueren grabadas, por consenso entre la autoridad y los administrados, el acta puede ser concluida dentro del quinto día del acto, o de ser el caso, antes de la decisión final.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

Administrativo General. Adicionalmente, se deberá consignar cualquier otra indicación que sea necesaria con el objeto de precisar los sucesos ocurridos al momento de efectuar la diligencia, a fin de no caer en aspectos subjetivos que puedan perjudicar la naturaleza de la fiscalización.

Antes de finalizar la redacción del acta, se deberá indicar al intervenido que tiene derecho a incluir en ella sus apreciaciones sobre la diligencia. El inspector deberá incluir un resumen sobre lo que éste manifieste.

Las reglas precedentes son de aplicación a cualquier acta que se levante en el marco de la presente Ordenanza”. [Subrayado agregado]

“Artículo 17.- NOTIFICACIÓN PREVENTIVA DE SANCIÓN

La notificación preventiva tiene por objeto hacer de conocimiento del presunto infractor que la realización de determinada conducta o la omisión de ella contraviene alguna disposición municipal administrativa. Dicha notificación deberá señalar las disposiciones municipales contravenidas, las medidas que se deberán adoptar con el objeto que cese la presunta infracción y las sanciones a las que se puede hacer acreedor.

Toda notificación que no cumpla con los requisitos indicados en el párrafo anterior son nulas. No se podrá continuar con el procedimiento de constatar la carencia de cualquiera de éstos.

A fin de no vulnerar el derecho de defensa del presunto infractor, conjuntamente con la notificación preventiva, el Inspector Municipal deberá adjuntar copia del acta a que hace referencia el artículo 16”.
[Subrayado agregado]

3.5. Al respecto, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 090-2004-AA/TC, fundamento 24, relacionado con el debido procedimiento administrativo, señala:

“En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso,



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

sea éste administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”.

Por su parte, Morón Urbina⁶, relacionado con el “principio del debido procedimiento administrativo” contenido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, refiere:

“El principio del debido procedimiento, consiste en la aplicación en sede administrativa de una regla esencial de convivencia en un Estado de Derecho: el debido proceso. (...) Como derecho al procedimiento administrativo: Una primera dimensión de este derecho implica afirmar que todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Correlativamente, la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados. No es válido afirmar que, con la recurrencia del administrado luego del acto, recién se iniciara el procedimiento, sino que -por el contrario- desde su origen mismo debe dar la oportunidad para su participación útil”. [Subrayado agregado]

3.6. Estando a ello, a efecto de verificar si la entidad recurrente respetó el principio del debido procedimiento, pues como lo alega, el Informe Técnico N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP da cuenta de una inspección ocular *in situ*, y, por ende, determinar si la Sala de mérito vulneró lo dispuesto en el numeral 6.1 del artículo 6, y el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, es conveniente describir lo suscitado en el procedimiento administrativo, que ha sido considerado por las instancias de mérito:

- Informe N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP de fecha uno de setiembre de dos mil dieciséis⁷, que indica en el punto 2. tipo de trabajo: “trabajos en redes de alcantarillado”; punto 3. Empresa Responsable: “SEDAPAL a través de su contratista CONSORCIO EULEN SSGG S.A. Y ACCIONA AGUA SAU”; 4. Autorización: de la

⁶ “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica, 9ª edición, mayo 2011, pág. 63.

⁷ Ver folios 43 del expediente administrativo.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

revisión en los archivos de la división se constató que los trabajos en ejecución NO CUENTA con la autorización de ejecución de obra en área de uso público; 5. Observación durante la inspección: 5.1. Los cascotes provenientes de a rotura de la calzada no han sido retirados de la vía pública. 5.2. no se ha realizado el vallado y señalizado el perímetro del área intervenida. 5.3. no se ha habilitado el paso o sendero para peatones, vallados y señalizados durante la ejecución de la obra, impidiendo o perturbando el normal desarrollo del tránsito peatonal. 5.4. los elementos de señalización (parantes perimétricos y malla de seguridad) se encuentran en malas condiciones y caídos. 7. Infracciones de Acuerdo al RAS vigente: ejecutar trabajos sin la autorización municipal, la misma que debió tramitarse bajo el procedimiento administrativo 38. Como estipula el TUPA vigente de esta corporación municipal. (ítem 4). No cumplir con las especificaciones técnicas de ejecución (observación 5.1). señalar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad adecuadas (observación 5.2, 5.3, 5.4).

- Acta de Inspección N° 004269-16⁸ efectuado el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, que indica que se verifico: “*en mérito (...) al Informe N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP de fecha 01 de setiembre de 2016 (se adjunta copia fotostática) se aplica la Notificación Preventiva de Sanción de acuerdo a la Ordenanza N°984 y modificatoria Código 08-0304 a la empresa Sedapal, quien a través de su contratista Consorcio Eulen SSGG S.A. y Acciona Agua S.A.U., por los trabajos realizados en la Av. La Paz Rep. de Panamá Cdra. 69 (lado impar) desde Av. Ramón Castilla hasta Pasaje Comuco-Santiago de Surco*”; expidiéndose la Notificación Preventiva de Sanción N° 344878⁹ de fecha veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por la infracción de código 080304 “*Señalar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad*”.

⁸ Ver folios 40 del expediente administrativo.

⁹ Ver folios 39 del expediente administrativo.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

- Acta de Inspección N° 013065-2016¹⁰ de fecha veintidós de octubre de dos mil dieciséis a horas 9:40, en el cual se indica “*en mérito de la evaluación de descargo N° 1411-2016-MML-GFC-SOF se prosigue con el proceso sancionador aplicándose la Resolución de Sanción correspondiente, de acuerdo a la Ordenanza 984 y sus modificatorias de código 08-0304*”, por lo cual se impone la Resolución de Sanción N° 01M 360229¹¹ del veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por “*señalar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad adecuados*”.
- Recurso de apelación¹² contra la Resolución de Sanción N° 01M 360229, presentado el seis de enero de dos mil diecisiete; por Resolución Gerencial N° 521-2017-MML-GFC¹³ de fecha veinticinco de mayo de diecisiete, se declaró infundado el recurso de apelación.

3.7. Entonces, habiéndose descrito el trámite administrativo, también se debe considerar que, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 14 de la Ordenanza N° 984-MML¹⁴, la misma regula el “inicio del procedimiento administrativo sancionador”, estableciéndose que: “*El procedimiento sancionador se inicia **ante la constatación del incumplimiento, total o parcial, de las disposiciones municipales administrativas. (...)***” [Resaltado agregado]; de esa manera, ante la constatación de dicho incumplimiento, por parte de un fiscalizador, se debe proceder acorde a lo prescrito por el artículo 16 de dicha ordenanza; esto es, aquel funcionario debe levantar el acta correspondiente; seguidamente, se debe considerar la notificación preventiva de sanción regulada en el artículo 17 de aquella norma. Asimismo, el artículo 18 de la citada ordenanza, precisa el procedimiento que se debe seguir, estableciéndose lo siguiente:

¹⁰ Ver folios 47 del expediente administrativo.

¹¹ Ver folios 46 del expediente administrativo.

¹² Ver de folios 1 al 10 del expediente administrativo.

¹³ Ver de folios 55 al 59 del expediente administrativo

¹⁴ Artículos vigentes al momento de los hechos.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

“Artículo 18.- PROCEDIMIENTO

El supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados desde el día siguiente en que tome conocimiento del contenido de la notificación preventiva, para regularizar y/o subsanar su conducta o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera:

1. No habiéndose realizado el descargo y transcurrido el plazo señalado, se procederá a emitir la sanción correspondiente, de ser el caso. La autoridad competente podrá realizar otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la existencia de la infracción y la procedencia de la sanción.

2. En caso se haya producido el descargo, se procederá a la evaluación de los hechos suscitados, para lo cual se deberá evaluar, conjuntamente con el descargo, el acta a que se refiere el artículo 16, pudiéndose disponer otras diligencias que coadyuven a determinar la procedencia o no de la sanción. De verificarse la comisión de la conducta infractora, se procederá de acuerdo a lo establecido en el artículo 20, de ser el caso.

Luego de impuesta la notificación preventiva, la subsanación o regularización de la conducta dará lugar al archivo de lo actuado y la conclusión del proceso, sólo en aquellos casos en que ello proceda. El acta o el informe que se emita en dicho sentido, constituye el sustento para el archivo de lo actuado.

Sólo se emitirá Resolución de Sanción, cuando se verifique objetivamente la subsistencia de la conducta infractora, anexando a la misma el informe de la evaluación de descargo”.

3.8. Por consiguiente, se observa de la Ordenanza N° 984-MML, que la misma establece claramente como se debe proseguir ante una fiscalización en donde se detecta la comisión de una infracción; sin embargo, en los de la materia no cabe duda que la Municipalidad Metropolitana de Lima, no cumplió con aquel procedimiento administrativo, toda vez que, ante la conducta infractora (“señalizar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad adecuados”), se debió levantar el acta de inspección correspondiente en el mismo momento de la detección de la infracción; pese a ello, se elabora el Informe Técnico N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP, de fecha uno de setiembre de dos mil dieciséis, en donde se ha sostenido que el mismo fue *in situ*, en donde incluso, se señala de la existencia de fotografías que demostrarían la conducta incurrida, pero, en el



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

expediente administrativo no aparece dichas instrumentales. Asimismo, si bien es cierto que el funcionario de la entidad edil levantó el Acta de Inspección N° 004269-16 del veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, y el Acta de Inspección N° 013065-2016 del veintidós de octubre de dos mil dieciséis¹⁵, pero, se evidencia que las mencionadas actas no tienen por finalidad la detección de un hecho infractor, sino las mismas tienen por finalidad acreditar el acto de notificación de la Notificación Preventiva de Sanción N° 344878 y la Resolución de Sanción N° 01M 360229, ya que las mismas fueron elaboradas en el domicilio fiscal de la empresa Sedapal, y no en el lugar de cometido la conducta infractora; de esa manera, se evidencia que la ahora recurrente no cumplió con el procedimiento establecido en la Ordenanza N° 984-MML.

Asimismo, se debe indicar que el referido artículo 16 de la mencionada ordenanza estipula claramente, como se debe proceder ante la constatación de un hecho infractor; esto es, se debe levantar el acta de inspección correspondiente; por ello, no se puede desnaturalizar la finalidad de aquella acta, menos aún, el artículo en comento, no otorga la posibilidad que aquel documentos pueda ser sustituido por un informe técnico; por ello, queda en evidencia, que en el presente caso, no se ha respetado el principio del debido procedimiento administrativo.

3.9. Por otro lado, la Municipalidad recurrente, en las infracciones normativas propuestas, pone en debate una afectación a los principios del debido proceso y motivación que contendría la sentencia de vista. En cuanto al **derecho al debido proceso**, este no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos del mismo: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito sustantivo, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que

¹⁵ En cuanto a la presente Acta de Inspección se evidencia que existe incongruencia entre la fecha de elaboración de la misma (22 de octubre de 2016), con la fecha que notifica la Resolución de Sanción N° 01M 360229, pues, esta última tiene por fecha 22 de diciembre de 2016).



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. Derecho que se manifiesta en: El derecho de defensa, derecho a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural, proceso preestablecido por Ley, derecho a la cosa juzgada, al juez imparcial, derecho a la pluralidad de instancia, derecho de acceso a los recursos, al plazo razonable y derecho a la motivación, entre otros.

Sobre **motivación de las resoluciones judiciales**, Roger Zavaleta Rodríguez en su libro “La Motivación de las Resoluciones Judiciales como Argumentación Jurídica”¹⁶, precisa que: *“Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una inferencia formalmente correcta (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales. (...)”*.

Así, se entiende que el deber de motivación de las resoluciones judiciales, que es regulado por el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Estado, garantiza que los Jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, deben expresar el análisis que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la Ley; en tal sentido, habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales, siempre que la resolución contenga

¹⁶ Roger E. Zavaleta Rodríguez, “La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica”, Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL 2014, pág. 207-208.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión; que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados, pero además deberá existir una correspondencia lógica (congruencia) entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena; así, se entiende que la motivación escrita de las resoluciones judiciales constituye un deber para los magistrados, tal como lo establecen los artículos 50¹⁷ inciso 6, 122¹⁸ incisos 3 y 4 del Código Procesal Civil y el artículo 12¹⁹ del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y, dicho deber implica que los juzgadores señalan en forma expresa la ley que aplican con el razonamiento jurídico a las que esta les ha llevado, así como los fundamentos fácticos que sustentan su decisión, respetando los principios de jerarquía normativa y de congruencia; además, aquello debe concordarse con lo establecido en el artículo 22²⁰ del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regula acerca del carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

¹⁷ **Artículo 50.- Son deberes de los Jueces en el proceso:**

6. Fundamentar los autos y las sentencias, bajo sanción de nulidad, respetando los principios de jerarquía de las normas y el de congruencia.

El Juez que inicia la audiencia de pruebas concluirá el proceso, salvo que fuera promovido o separado. El Juez sustituto continuará el proceso, pero puede ordenar, en resolución debidamente motivada, que se repitan las audiencias, si lo considera indispensable.

¹⁸ **Artículo 122° del Código Procesal Civil.-** Las resoluciones contienen:

3. La mención sucesiva de los puntos sobre los que versa la resolución con las consideraciones, en orden numérico correlativo, de los fundamentos de hecho que sustentan la decisión, y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto, según el mérito de lo actuado;

4. La expresión clara y precisa de lo que se decide u ordena, respecto de todos los puntos controvertidos. Si el Juez denegase una petición por falta de algún requisito o por una cita errónea de la norma aplicable a su criterio, deberá en forma expresa indicar el requisito faltante y la norma correspondiente.

¹⁹ **Artículo 12° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.-**

Todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas, bajo responsabilidad, con expresión de los fundamentos en que se sustentan. Esta disposición alcanza a los órganos jurisdiccionales de segunda instancia que absuelven el grado, en cuyo caso, la reproducción de los fundamentos de la resolución recurrida, no constituye motivación suficiente.

²⁰ **Artículo 22.- Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.-** Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

3.10. Estando a ello, se desprende que la Municipalidad Metropolitana de Lima considera -en su recurso de casación- que la Resolución Gerencial N° 521-2017-MML/GFC fue emitida acorde a las pruebas que aparecen en el expediente administrativo, como lo sería el Informe Técnico N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP; pero como ya ha quedado evidenciado, la entidad edil, no cumplió con el procedimiento administrativo instaurado en la Ordenanza N° 984-MML, debido a que el mencionado informe técnico, no cumple con lo prescrito por el artículo 16 de la mencionada ordenanza; además, la recurrente somete a debate el hecho que Sedapal no contaba con autorización para la ejecución de obras, pero, en el caso de autos, a la empresa demandante se le imputó “señalar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad adecuados”; esto es, la recurrente pretende que se examine un supuesto distinto al origen de la sanción imputada a la demandante, de esa manera, se concluye que, aquello no ha sido materia de controversia en el presente proceso.

En cuanto a la afectación del principio de verdad material, tampoco se evidencia que el Colegiado de mérito haya vulnerado dicho principio, pues, el sustento de la misma nuevamente se dirige a cuestionar que la empresa no contaba con la respectiva autorización para la ejecución de obras, conducta distinta a la que originó el caso de autos; y en cuanto a que se encontraría acreditado los hechos en base al Informe Técnico N° 4011-2016-MML-GDU-SAU-DORP, aquello, no puede sustituir a un acta de inspección, por lo que, no puede considerarse que dicho informe haya sido levantado “*in situ*”; de esa manera, no se desprende que al momento de dictarse la sentencia de vista se haya incurrido en las infracciones normativas planteadas, razón por el cual, las mismas deben declararse **infundadas**.

III. DECISIÓN

Por tales consideraciones; de conformidad con el artículo 397 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al caso de autos, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, de fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve, obrante a fojas ciento ochenta y nueve del expediente principal; en



SENTENCIA
CASACIÓN N° 30104 – 2019
LIMA

consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista expedida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número cuatro, de fecha seis de setiembre de dos mil diecinueve, obrante a fojas ciento cuarenta y ocho; en los seguidos por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre acción contencioso administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; y *los devolvieron*;
Juez Supremo Ponente: Bustamante Zegarra.

S.S.

QUISPE SALSAVILCA

YAYA ZUMAETA

YALÁN LEAL

HUERTA HERRERA

BUSTAMANTE ZEGARRA

Rpt/Cmp